



Las y los congresistas que suscriben, a iniciativa de la congresista Tania Pariona Tarqui de la Bancada Nuevo Perú, ejerciendo el derecho que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22°-C, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE REGULA LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL MARCO DE LA LEY 30470

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES



Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley regula la situación jurídica de las personas ~~desaparecidas~~ que certifica el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro, administrado por la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad facilitar a los familiares de las personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000 y otras personas con legítimo interés la inscripción administrativa de muerte presunta de las personas desaparecidas ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, con los efectos jurídicos establecidos en el Código Civil.

Artículo 3. Definición de persona desaparecida

Se entiende por persona desaparecida toda persona cuyo paradero es desconocido por sus familiares o sobre la que no se tiene certeza legal de su ubicación, conforme con la Ley 30470, Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000.



TÍTULO II

DE LA INSCRIPCIÓN ADMINISTRATIVA DE MUERTE PRESUNTA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS

Artículo 4. Del certificado del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro (RENADE)

La Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a solicitud de los familiares o de quien tenga legítimo interés, otorga el certificado del RENADE.

El certificado del RENADE acredita la condición de persona desaparecida y declara la muerte presunta.

Artículo 5. Legitimados para inscribir la muerte presunta de las personas desaparecidas ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC

Pueden inscribir la muerte presunta de las personas desaparecidas:

- a) El/la cónyuge o el/la conviviente; los/las ascendientes, descendientes y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, en cuyo caso el interés se presume.
- b) Las personas que tuvieren legítimo interés en la persona desaparecida, en cuyo caso probarán su interés en la solicitud.
- c) La Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Artículo 6. Anexos de la solicitud de inscripción administrativa de muerte presunta de la persona desaparecida ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC

La solicitud de inscripción administrativa de muerte presunta de la persona desaparecida lleva anexa:

- a) El certificado del RENADE.
- b) Los documentos que demuestren el vínculo familiar, o en caso de terceras personas, los medios probatorios que demuestren la legitimidad o el interés para obrar.

Artículo 7. Efectos de la inscripción administrativa de muerte presunta de la persona desaparecida ante el RENADE



La inscripción administrativa del certificado del RENADE ante el RENIEC tiene los efectos de muerte presunta que establece el Código Civil y permite al RENIEC emitir el acta de defunción.

Artículo 8. Reaparición con vida de la persona desaparecida

Si la persona desaparecida reaparece con vida durante el trámite de inscripción de muerte presunta, ésta o un tercero con legítimo interés puede solicitar la suspensión del trámite administrativo.

En aquellos casos en los cuales la inscripción de muerte presunta hubiese finalizado con la expedición del acta de defunción, la persona viva o tercero legitimado puede realizar la solicitud de cancelación del acta de defunción directamente ante el RENIEC o a través de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas, de acuerdo con los procedimientos internos de cada institución.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Inscripción en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC de persona sin documento de identidad

La Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas certifica la muerte de la persona desaparecida una vez realizada la restitución del cuerpo, cuando la persona fallecida no cuenta con DNI ni Libreta Electoral. El certificado administrativo del RENADE es documento válido y suficiente para que el RENIEC reconozca la existencia de la persona desaparecida, inscriba la muerte y emita el acta de defunción de la persona fallecida.

SEGUNDA. Adecuación

Dentro de los treinta días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Superintendencia Nacional de los Registros Público – SUNARP y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC adecúan sus normas internas para la correcta implementación de la presente Ley.



DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificación del literal e) del artículo 44 de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Modifícase el literal e) del artículo 44 de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, con el siguiente texto:

"Artículo 44.- Se inscriben en el Registro del Estado Civil:

(...)

e) Las resoluciones o certificados administrativos que, conforme a Ley, declaren la desaparición, ausencia, muerte presunta, la muerte de la persona desaparecida y el reconocimiento de existencia de las personas.

(...)"

SEGUNDA. Modificación del inciso 2 del artículo 2030 del Código Civil

Modifícase por la presente Ley el inciso 2 del artículo 2030 del Código Civil, con el siguiente texto:

"Artículo 2030.- Actos y resoluciones inscribibles

Se inscriben en este registro:

(...)

2.) Las resoluciones o certificados administrativos que, conforme a Ley, declaren la desaparición, ausencia, muerte presunta, la muerte de la persona desaparecida y el reconocimiento de existencia de las personas.

(...)"



CONGRESISTA TANIA EDITH PARIONA TARQUI

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Derógase la Ley 28413, Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000.



INDIRA ISABEL HUILCA FLORES
Congresista de la República



TANIA EDITH PARIONA TARQUI
Congresista de la República



ORACIO ANGEL PACORI MAMANI
Congresista de la República



ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República



ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú



HORACIO ZEBALLOS PATRÓN
Congresista de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La desaparición forzada es uno de los crímenes más crueles que se puede cometer a la humanidad, toda vez que vulnera los derechos humanos de las víctimas desaparecidas como de sus familiares, quienes se ven obligados a vivir un permanente duelo e incertidumbre al no conocer el paradero de su ser querido.

Dentro del período de violencia, el 7 de setiembre de 1997, la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP) pidió a la Defensoría del Pueblo realizar una investigación sobre la desaparición forzada de muchas personas en Ayacucho.

Luego de una investigación por parte de la Defensoría del Pueblo se presentó el Informe Defensorial N° 55 "La desaparición forzada de personas en el Perú (1980-1996)", en la que se formuló una serie de recomendaciones como la instalación de una Comisión de la Verdad.

Tiempo después, el 28 de agosto de 2003, se realiza la entrega del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), el cual señaló que la violencia interna en el Perú de mayo de 1980 a noviembre de 2000 constituye el episodio más violento de nuestra historia republicana. De este modo, la CVR recibió reportes de 23,969 personas muertas o desaparecidas y estimó en poco más de 69 mil el número de personas muertas o desaparecidas en este periodo.¹ En el caso del Departamento de Ayacucho se estimó en 26,259 personas que murieron o desaparecieron.²

Sin embargo, aún no se sabe con exactitud el número de desapariciones forzadas del período 1980-2000. Es así que el "Equipo Forense Especializado (EFE) del Instituto de Medicina Legal (IML) del Ministerio Público, en el año 2011 señaló que existirían más de 15 mil personas desaparecidas." (Defensoría del Pueblo 2013: 26-27)³

Ya recientemente, de acuerdo a la información compartida por la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del Ministerio de Justicia y

¹ CVR, Capítulo 1, Los Períodos de la Violencia, página 53. De la web: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20I/Primera%20Parte%20El%20Proceso-Los%20hechos-Las%20victimas/Seccion%20Primera-Panorama%20General/1.%20PERIODIZACION.pdf>

² Ídem.

³ Defensoría del Pueblo, Informe N° 162. A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso. Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Resumen-Ejecutivo-ID-162.pdf>



Derechos Humanos, en el listado base del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro (RENADE), en el marco de la Ley 30470, Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000, se establece que al menos 20,329 personas desaparecieron en nuestro país, de las cuales 13,764 son personas cuyo paradero se desconoce o es incierto; y se tiene 5,700 personas cuyo paradero se conoce, pero no hay certeza legal de su muerte; además se tiene 865 personas halladas y restituidas a sus familiares.⁴ Esta información oficial es el resultado del cruce fuentes de registros públicos y privados.

Por otro lado, la CVR también afirmó que dicha violencia afectó, en gran medida, a un sector importante de la población históricamente ignorada por el Estado y por la sociedad.

Y es que la violencia impactó desigualmente distintos espacios geográficos y diferentes estratos de la población. Una tragedia humana de estas proporciones puede resultar inverosímil, pero es la que sufrieron las poblaciones del Perú rural, andino y selvático, quechua y asháninka, campesino, pobre y poco educado, sin que el resto del país la sintiera y asumiera como propia. (CVR 2003)⁵

En el mismo sentido, según las conclusiones generales del Informe Final de la CVR, del análisis de los testimonios que recibieron el 75% de las víctimas fatales del proceso de violencia tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno.⁶

Además, dentro de las conclusiones de la CVR se precisó lo siguiente:

Finalmente, la CVR encuentra que el Estado peruano se encuentra obligado en virtud de la Constitución Política del Estado, de los tratados generales de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y, en adición, por la Convención específica sobre la materia de desaparición forzada, a investigar los hechos denunciados, a identificar a los responsables, a aplicarles sanciones adecuadas a sus delitos, así como a reparar a los familiares de las víctimas de desaparición forzada de personas y usar los recursos necesarios para ubicar el paradero de las víctimas y devolverlos a sus familiares. Igualmente, el Estado está

⁴ Información compartida en el evento: "Avances del proceso de búsqueda con enfoque humanitario: Presentación del listado base del registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro". Realizado en el Auditorio del MINJUSDH el 23 de abril de 2018.

⁵ CVR, Capítulo 1, Los Períodos de la Violencia, páginas 53, 54. De la web: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20I/Primera%20Parte%20El%20Proceso-Los%20hechos-Las%20victimas/Seccion%20Primera-Panorama%20General/1.%20PERIODIZACION.pdf>

⁶ De la web de la CVR: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/conclusiones.php>



obligado a adoptar medidas que garanticen la no repetición de estos hechos, tal como se ha establecido en varios casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos e informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (CVR 2003)⁷

Entonces, acá resulta oportuno precisar sobre los derechos humanos de las personas que la Constitución Política del Perú en el artículo 1 señala que "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado." Del mismo modo, el artículo 2 inciso 1 señala como derecho fundamental de la persona su integridad moral, física y psíquica y su libre desarrollo y bienestar. Por otro lado, en el artículo 44 incluye entre los deberes primordiales del Estado "garantizar la plena vigencia de los derechos humanos". Así también, en el artículo 55 establece que "los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional." Finalmente, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política expresa lo siguiente: "Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú".⁸ En ese sentido, es importante recordar que el Perú ha ratificado numerosos instrumentos de derechos humanos y que incluyen la obligación de reparar a las víctimas.⁹

Cabe indicar que de acuerdo al enfoque de derechos éste debe guiar nuestros esfuerzos para la búsqueda de la promoción, protección y difusión de los derechos de las personas, por lo que debemos ubicar al Estado como principal responsable de su vigencia y a las personas como centro de las decisiones en relación a las políticas públicas y titulares de derechos (Alza 2014: 54).¹⁰

⁷ Conclusión 21 de la CVR, página 118. De la web: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20VI/SECCION%20CUARTA-Crimenes%20y%20violaciones%20DDHH/FINAL-AGOSTO/1.2.%20DESAPARICION%20FORZADA.pdf>

⁸ Constitución Política del Perú.

⁹ Revisar: el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 14 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 3 de la Convención de La Haya sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre de 18 de octubre de 1907 (Convención IV), en el artículo 91 del Protocolo adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) de 8 de junio de 1977, y en los artículos 68 y 75 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

¹⁰ El enfoque basado en derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? Del libro Derechos Humanos y Políticas Públicas. Extraído de: https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHPP_Manual_v3.pdf



Entonces, sin perjuicio de la vía judicial y sus correspondientes investigaciones de los casos que se han presentado para encontrar a los(as) responsables, el 11 de diciembre de 2004 se publica en El Peruano la Ley 28413, Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000, cuyo objetivo es regular la situación jurídica de la ausencia por desaparición forzada del período señalado, el Registro y las normas procesales aplicables¹¹, cuerpo normativo que tiene la finalidad de facilitar a los familiares de la persona ausente por desaparición forzada y a las personas con legítimo interés, los instrumentos necesarios para acceder al reconocimiento de sus derechos. Por registro nos referimos a que esta Ley crea el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada (READF) a cargo de la Defensoría del Pueblo.

Poco más de medio año después, el 28 de julio de 2005, se promulga la Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR), la cual establece el marco normativo para otorgar beneficios a las víctimas de la violencia ocurrida en el período mayo de 1980 y noviembre de 2000, definiendo a las víctimas como personas o grupos de personas que hayan sufrido actos u omisiones que violan normas de los derechos humanos, tales como desaparición forzada, secuestro, ejecución extrajudicial, asesinato, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento forzado, tortura, violación sexual o muerte, así como a los familiares de las personas muertas y desaparecidas durante el mencionado período, según el Informe Final de la CVR.¹²

Resulta importante señalar que cuando hablamos de reparación nos referimos a la acción del Estado por remediar el daño ocasionado a personas y comunidades cuya responsabilidad recae en él ya sea por acción o por omisión en sus funciones.

Cabe señalar que casi 11 años después, el 22 de junio de 2016, se publica en El Peruano la Ley 30470, Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000, que tiene por finalidad priorizar el enfoque humanitario durante la búsqueda de las personas desaparecidas en el período 1980 – 2000, articulando esfuerzos entre las entidades públicas y privadas involucradas para la recuperación, identificación y restitución de restos humanos. Es así que, conforme a los artículos 4 y 5 de la citada Ley, el Ministerio de Justicia

¹¹ Artículo 1 de la Ley 28413, Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000

¹² Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR)



y Derechos Humanos es la entidad competente para aprobar, implementar y hacer seguimiento al Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas 1980-2000, que fue aprobado posteriormente mediante Resolución Ministerial N° 0363-2016-JUS del 23 de diciembre de 2016. Coherente con ello el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, publicado en El Peruano el 22 de junio de 2017, aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a partir del cual se establece su estructura orgánica y definición de funciones, y en cuyo artículo 89 se señala que la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas es el órgano de línea encargado de diseñar, implementar y ejecutar el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, articulando y disponiendo las medidas relativas a la búsqueda, recuperación, análisis, identificación y restitución de los restos humanos.

Del mismo modo, es importante precisar que la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la encargada administrar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (RENADE) que fue creado con la Ley 30470, Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000.

Siguiendo con este organismo público del Poder Ejecutivo se debe señalar que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ejerce la rectoría en materia de derechos humanos. Así, dentro de su estructura orgánica se ubica la "Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional" (CMAN), órgano responsable que coordina y supervisa el PIR.

Al interior del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos también encontramos el Consejo de Reparaciones, órgano colegiado encargado de la elaboración del Registro Único de Víctimas (RUV), conforme al artículo 9 y la Primera Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley 28592 y que tiene el mandato de identificar y certificar a las víctimas individuales y grupos humanos afectados por la violencia que aconteció en el Perú durante el período de mayo de 1980 a noviembre de 2000, para que accedan a beneficios del PIR a través de los siete programas que lo componen: 1) Simbólicas 2) Salud 3) Restitución de Derechos Ciudadanos 4) Económicas 5) Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional 6) Educación 7) Reparaciones Colectivas.



De acuerdo al artículo 71 del Reglamento de la Ley 28592, aprobado mediante el Decreto Supremo 015-2006-JUS y modificado por el Decreto Supremo N° 003-2008-JUS y el Decreto Supremo 001-2016-JUS, el RUV se organiza en dos libros, según se trate de personas naturales o grupos y comunidades. En el Libro Primero se registran a las víctimas directas, indirectas y a los familiares de las víctimas desaparecidas o fallecidas, correspondiendo al universo de beneficiarios individuales, para efectos de las reparaciones individuales. En el Libro Segundo se registran a los beneficiarios colectivos, para efectos de las reparaciones colectivas.¹³

Por otro lado, en el RUV, a cargo del Consejo de Reparaciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los familiares de las personas desaparecidas también pueden realizar la inscripción respectiva con el fin de que puedan acceder al PIR.

Como sabemos, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil -- RENIEC, órgano autónomo con personería jurídica de derecho público interno, constituye un actor involucrado en la presente iniciativa legislativa, toda vez que se encarga de la identificación de los ciudadanos. Es responsable de organizar y de mantener el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales y de inscribir hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. El RENIEC inscribe la sentencia recaída por la declaración de ausencia por desaparición forzada de acuerdo a lo establecido por la Ley 28413, Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000.

Otro actor involucrado en este proyecto de ley es el Poder Judicial, que conforme a la Constitución Política del Perú tiene potestad de administrar justicia y la ejerce a través de sus respectivos órganos. El Poder Judicial interviene a través de proceso sumario para atender la declaración judicial de ausencia por desaparición forzada de acuerdo a lo que establece la Ley 28413, Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000.

Es así que la Ley 28413 creó un proceso sumario para que el Poder Judicial, a través del Juez de Paz Letrado, declare judicialmente la condición de ausencia por desaparición forzada, previa presentación de una constancia expedida por la Defensoría del Pueblo. Luego de esta sentencia del Poder Judicial es que se

¹³ Artículo 71 del Reglamento de la Ley 28592 y artículo 29 del Reglamento de Inscripción del RUV



procede a la inscripción de la víctima en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC.

Como se aprecia han pasado más de 13 años desde que se aprobó la Ley 28413, Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000, por lo que resulta necesario modificar nuestro ordenamiento jurídico a fin de actualizar el marco regulatorio en materia de desapariciones forzadas del periodo de violencia conforme a la creación, en el año 2016, de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que es la encargada administrar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (RENADE).

Además consideramos que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es el organismo público del Poder Ejecutivo que, al entregar el certificado del RENADE a través de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas, debe conducir, centralizar y concentrar el registro de personas desaparecidas de nuestro país, toda vez que se debe considerar la eficiencia de los servicios públicos que brinda el Estado al momento de garantizar los derechos de la ciudadanía y evitar la duplicidad de funciones y procesos, ello en el marco de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, así como la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. En ese sentido el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada (READF) que administra la Defensoría del Pueblo y que fue creado mediante la Ley 28413, Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000, obedece a un contexto en el que aún no existía el Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, mucho menos la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas adscrita al mismo. Además, de acuerdo a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es función del Poder Ejecutivo planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado (artículo 6 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). Del mismo modo, según la citada Ley, es función de los ministerios formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno (Artículo 23 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). Por estas razones consideramos que el registro de personas desaparecidas debe estar a cargo sólo del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que tiene competencia en



materia de derechos humanos y búsqueda de personas desaparecidas. Es así que en el literal b) del artículo 5 de la Ley 30470, Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000, se señala como funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos centralizar, actualizar y administrar el RENADE.

En relación al proceso sumario para que el Poder Judicial declare judicialmente la condición de ausencia por desaparición forzada, previa presentación de una constancia expedida por la Defensoría del Pueblo en virtud de la Ley 28413, se debe señalar que en la práctica se ha desvirtuado el espíritu del citado cuerpo normativo.

Es así que miles de familiares de personas desaparecidas no pueden realizar la inscripción ante el RENIEC, pues no cuentan con los recursos suficientes para seguir un proceso complejo y largo en la vía judicial por más "sumario" que sea y aunque la citada Ley vigente señale la gratuidad de todo el proceso. Además, muchos familiares sufrieron desplazamientos forzosos¹⁴ y se ubican lejos del lugar donde ocurrieron los hechos que ocasionaron la desaparición. También se conoce de casos en el que los jueces de paz no aplican correctamente las normas contenidas en la Ley 28413 y vulneran el espíritu de la misma. Además, hubo casos en los que desaparecieron a familias enteras por lo que no hubo quién realice los trámites para registrar desaparición forzada. Todos estos problemas a su vez han ocasionado que actualmente muchas personas desaparecidas sigan registradas como vivas en el RENIEC y por lo tanto sin regularizar su situación jurídica, imposibilitándose con ello que a los familiares de las personas desaparecidas, en tanto víctimas de la violencia, se les restituya sus derechos para que a su vez accedan a derechos sucesorios.

Estos problemas de los familiares de las personas desaparecidas se pueden evidenciar con esta información de la Defensoría del Pueblo al 30 de junio de 2013:

El número de procesos judiciales iniciados para obtener la declaración de ausencia es significativamente menor al número de las constancias expedidas. Así, se han reportaron 84 procesos en 12 distritos judiciales. El Reniec ha registrado solo 15 sentencias, número que difiere de la cifra de casos que fueron declarados fundados por el Poder Judicial, que asciende a 53. Esto supone que las sentencias

¹⁴ El 19 de mayo de 2004 se publica en El Peruano la Ley 28223, Ley sobre desplazamientos internos, que define a los desplazados internos como personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar violencia y violaciones de los derechos humanos



no han sido registradas por diversas dificultades. De esta manera, la Ley N° 28413 no ha cumplido con su objetivo de regularizar la situación jurídica de las personas desaparecidas. (Defensoría del Pueblo 2013: 27)¹⁵

Cabe precisar que, según información brindada por el Consejo de Reparaciones, actualmente dentro del RUV se tiene 9,022 personas inscritas como desaparecidas y 18,905 familiares de desaparecidos que por lo tanto también tienen la condición de víctimas, no obstante, el RUV tiene la finalidad de realizar el registro para que las personas víctimas de la violencia accedan al PIR. Por otro lado, según información brindada por la Defensoría del Pueblo, el READF a la fecha tiene 1,920 personas registradas, data que ha sido remitida al RENADE que administra la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Entonces, los familiares de las víctimas desaparecidas del período 1980-2000 se han visto imposibilitados de iniciar el proceso de declaración judicial de ausencia por desaparición forzada conforme a la Ley 28413, Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000, pese a que esta norma significó un avance para resolver de forma más célere la situación jurídica de las personas desaparecidas pues sigue siendo complejo, con lo cual no se ha logrado que los deudos de las personas desaparecidas ejerzan sus derechos plenos, como los derechos sucesorios relacionados a la propiedad y posesión de bienes por lo que es menester crear una figura legal a través de un trámite administrativo pero que tenga los efectos de la declaración judicial de muerte presunta que actualmente está vigente en el Código Civil.

Es así que, en el mismo sentido de lo argumentado en relación a que sea la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas quien únicamente administre el registro de personas desaparecidas del país, consideramos que el certificado que ya viene otorgando esta Dirección sea el que se presente ante el RENIEC para inscribir la muerte presunta, a través de un trámite administrativo que pretendemos crear con esta iniciativa legislativa, y así, posteriormente, el RENIEC emita el acta de defunción.

Es así que, adicionalmente estamos proponiendo que cuando la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas certifique la muerte de la persona desaparecida, habiéndose realizado la restitución individual del cuerpo, cuando la

¹⁵Informe Defensorial N° 162. A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso. Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Resumen-Ejecutivo-ID-162.pdf>



persona fallecida no cuenta con DNI ni Libreta Electoral, el RENIEC emita el acta de defunción correspondiente.

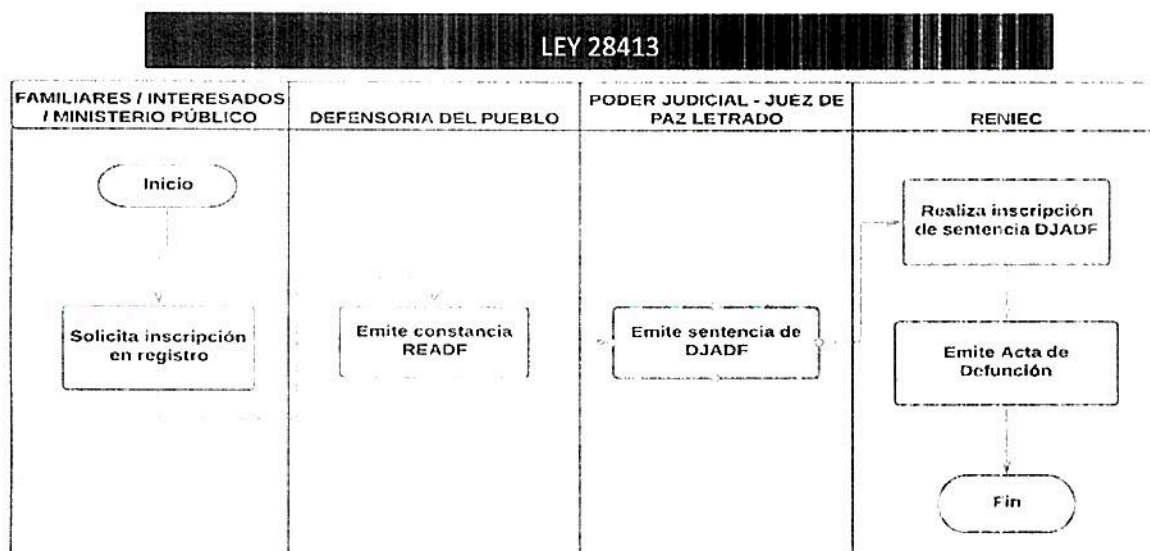


Gráfico 1: Elaboración propia.

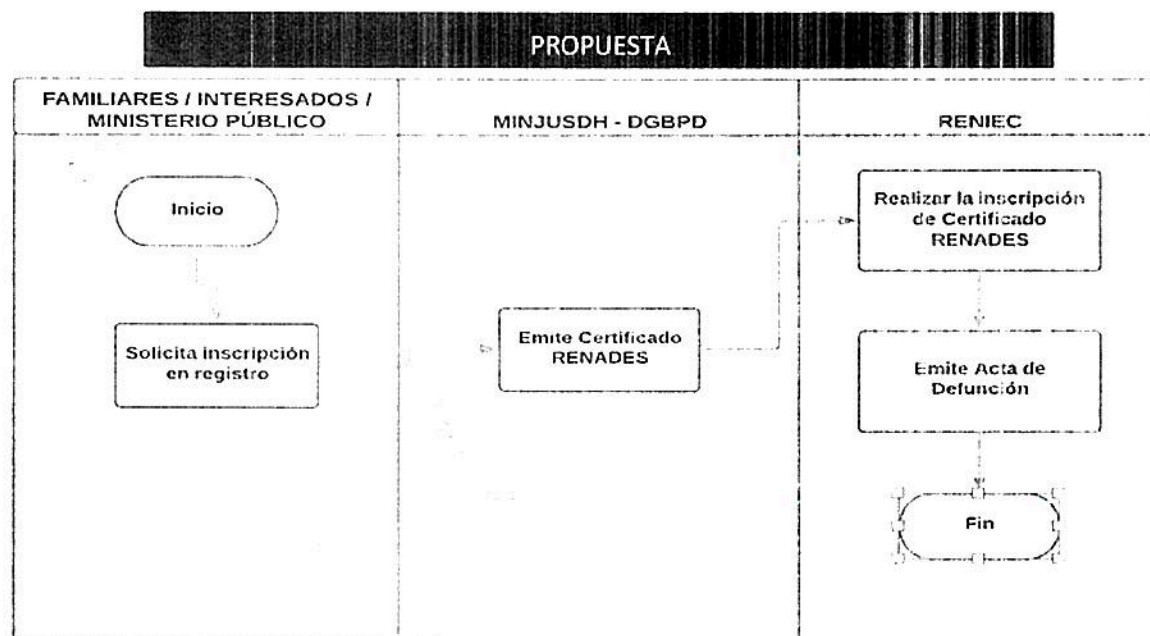


Gráfico 2: Elaboración propia.



Por ello, de aprobarse esta iniciativa legislativa se estaría promoviendo la restitución de los derechos de los familiares en tanto víctimas, conforme lo define la Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR), lo cual se relaciona con el Programa de Restitución de Derechos Ciudadanos del PIR, que tiene como objetivo orientar a los(as) beneficiarios(as) para regularizar la situación jurídica de los(as) desaparecidos(as), todo lo cual coadyuvará a la construcción de una política pública que atienda de forma más integral esta problemática que a pesar de los años sigue afectando a muchas personas contrario a lo que se debe entender por justicia transicional luego del período de violencia 1980-2000.

Por lo tanto es importante crear un tratamiento diferenciado para beneficiar a las víctimas de la violencia del período 1980-2000, en el marco de los principios que establece el Reglamento del PIR, como son de respeto a la dignidad y derechos de la persona humana, expresión de finalidad reparadora de la acción, equidad y proporcionalidad, y no discriminación, considerando especialmente el criterio de celeridad.

Sin embargo, esta propuesta de ley también se enmarca dentro del proceso de modernización de la gestión pública cuyo fin es que el Estado responda a las necesidades y expectativas de los(as) ciudadanos(as), de tal manera se alinea especialmente con la simplificación administrativa, que pertenece a uno de los 5 pilares de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, debido a que, de aprobarse este nuevo marco normativo, se eliminarán obstáculos complejos mediante la eliminación de un proceso en el ámbito judicial y se ahorrará tiempo y costos económicos para los(as) ciudadanos(as) y para el Estado en relación a la carga procesal, optimizando de esta forma los servicios que brinda el mismo, haciéndolo más ágil, pero eficiente y teniendo como centro de atención el servicio a la ciudadanía.

Por otro lado, esta iniciativa legislativa es también un homenaje a la memoria de Mamá Angélica, quien se ha convertido un símbolo de la lucha por la búsqueda de la verdad, justicia y reparación, del mismo modo a los(as) integrantes de la ANFASEP, por lo que nos permitimos citar una de las conclusiones generales de la CVR:

En este contexto, la CVR destaca y reconoce la persistencia de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP), conformada en su abrumadora mayoría por mujeres ayacuchanas



quechua hablantes de escasos recursos. Aun en los peores momentos, con tenacidad y valentía, dichas mujeres mantuvieron viva la llama de la esperanza en la recuperación de sus seres queridos y en la aplicación de justicia para los responsables de su desaparición. (CVR 2013)¹⁶

Es importante señalar que este proyecto de ley fue elaborado con el apoyo técnico de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del MINJUSDH. Además, fue consultado con la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Afectados por la Violencia del Perú – CONAVIP, la Coordinadora Nacional de Desplazados y Comunidades en Reconstrucción del Perú-CONDECOREP, la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú – ANFASEP, la Coordinadora Regional de Organizaciones Afectados por la Violencia Política de Ayacucho – CORAVIP, la Asociación de Familiares Desplazados por la Violencia Política Ayacucho – AFADIVPA y el Equipo Peruano de Antropología Forense – EPAF.

REQUISITOS ESPECIALES

En mérito al inciso e) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, y como se evidencia en las páginas que componen el presente proyecto de ley, se debe señalar que la presente iniciativa legislativa tiene relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional: En la Vigésima Cuarta Política de Estado "Afirmación de un Estado eficiente y transparente", se señala el compromiso de construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos. Con este objetivo el Estado incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos. En la Vigésima Octava Política de Estado "Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial", se afirma que se establecerá mecanismo de vigilancia al respecto de los derechos humanos. Finalmente, mencionamos la Trigésima Política de Estado "Eliminación del terrorismo y afirmación de la Reconciliación Nacional", que señala que se propenderá a la atención integral de las secuelas de la violencia y la reparación a las víctimas. Además la propuesta de ley tiene relación con la Agenda Legislativa en los mismos términos señalados anteriormente.

¹⁶ Conclusiones generales del Informe Final de la CVR N°148. Ver: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/conclusiones.php>



EFFECTOS DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El proyecto de ley se ajusta al marco constitucional y legal nacional así como a Convenios y Tratados Internacionales que el Estado peruano es Parte.

De este modo, esta iniciativa legislativa deroga la Ley 28413, Ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000, y la sustituye. Asimismo, modifica el literal e) del artículo 44 de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, y el inciso 2 del artículo 2030 del Código Civil.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Esta propuesta legislativa se enmarca dentro del proceso de modernización de la gestión pública cuyo fin es que el Estado responda a las necesidades y expectativas de los(as) ciudadanos(as), eliminando duplicidad de funciones y procesos. Del mismo modo, se alinea especialmente con la simplificación administrativa, que se encuentra en uno de los 5 pilares de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Por lo tanto, esta iniciativa de ley pretende eliminar obstáculos complejos y ahorrar tiempo y costos económicos para los(as) ciudadanos(as) y para el Estado en relación a la carga procesal, optimizando de esta forma los servicios que se brinda, haciendo al Estado más ágil, pero eficiente y teniendo como centro de atención el servicio a la ciudadanía.

Además, con la aprobación de esta propuesta de ley se estaría asumiendo y cumpliendo una obligación pendiente con las víctimas del período de violencia de 1980 al 2000, conforme a nuestra Constitución Política del Perú y leyes, así como compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano.

Finalmente, de aprobarse esta propuesta legislativa se financiará con cargo a los presupuestos institucionales de cada entidad y pliego sin demandar recursos adicionales al erario nacional. En ese sentido no demandará recursos adicionales al erario nacional, debido a que no se crea gasto.